

L'evoluzione del sistema istituzionale e politico italiano e le ragioni della preferenza per il modello tedesco*

1. Si deve subito dire che il documento preparatorio di questo Convegno è apprezzabile per il suo contenuto propositivo, che finalmente ordina, in modo metodologicamente corretto, le priorità delle riforme possibili, secondo la sequenza: forma di governo, sistemi elettorali, regolamenti parlamentari, e soprattutto perché collega espressamente la necessità delle riforme al “deficit di legittimazione e di rappresentatività” e non solo al deficit di “governabilità” del sistema.

Occorre invero ricordare che, fin dagli anni Settanta la ricerca della “governabilità” è stata uno dei principali obiettivi, non solo sul piano della teoria politica, ma soprattutto della prassi politica, che, negli ultimi quindici anni, ha dedicato al suo conseguimento in particolare l'approvazione di ben cinque riforme elettorali, tra livello nazionale e livelli locali, dando vita così a quella “scorciatoia elettorale”, intrapresa anche per via referendaria, che tuttavia non ha certo risolto i tanti problemi, sul piano politico ed istituzionale, della transizione alla cosiddetta II Repubblica. In realtà si può dire che queste riforme elettorali, a livello locale hanno sicuramente comportato una notevole stabilità di governo, ma a costo di un'eccessiva enfaticizzazione del ruolo del Presidente (significativamente definito “Governatore”) e di un'altrettanto eccessiva riduzione dei “contrappesi” e della rappresentatività assembleare, mentre è chiaro che a livello nazionale hanno avuto un esito assai discutibile, come si vedrà meglio in seguito.

Oggi, finalmente ci si propone di abbandonare, almeno come progetto, il metodo delle “scorciatoie” elettorali per perseguire invece l'obiettivo di una riforma complessiva degli assetti di governo, che finora non si è riusciti – salvo quella del 2005, bloccata però dal referendum popolare – ad attuare seguendo la via maestra dell'art. 138 Cost. A questo proposito, si può incidentalmente osservare che forse valeva la pena, nella scorsa legislatura, di iniziare subito l'iter, come si era ripetutamente dichiarato, di “blindatura” dell'art. 138, così da evitare il rischio, oggi

* Intervento al Seminario *Una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali*, promosso da ASTRID, Centro Riforma dello Stato, Fondazione Italianeuropei, Fondazione Lelio e Lisli Basso, Fondazione Liberal, GLOCUS, Istituto Sturzo, Libertà e Giustizia, Mezzogiorno Europa, Officina 2007, Persona Comunità Democrazia, Quarta fase, Socialismo 2000, Società aperta, tenuto a Roma il 14 luglio 2008. Il documento di base del Seminario, al quale l'intervento fa riferimento, si trova in Astrid Rassegna n. 75 del 14 luglio 2008.

assai probabile, di partire, come si è detto, dalle bozze Violane e Bianco per ritrovarsi poi, dopo un certo percorso guidato da altra maggioranza, in *partibus infidelium*.

Ma ormai le cose stanno così e quindi mi pare molto positivo che oggi finalmente il documento preparatorio sottolinei e colleghi la necessità delle riforme con il riconoscimento di un “deficit di legittimazione e di rappresentatività” del nostro sistema. Fino ad ora invece la bilancia dell’assetto dei poteri si è orientata soprattutto a favore del polo della “governabilità”, a scapito proprio dei poli della “legittimazione e della rappresentatività”, trascurando così la fondamentale esigenza di costruire adeguati “contrappesi” assembleari, nel quadro di un ruolo più preciso dei gruppi parlamentari ed anche, sotto certi profili, di quello dei partiti.

2. Vero è che sull’altare della “governabilità”, erano state progressivamente bruciate una serie di esperienze di coalizioni di governo: dal quadripartito, al compromesso storico, al pentapartito e così via, nel tentativo graduale di superare quella *conventio ad excludendum*, considerata sempre più inattuale ed incongrua,, perché impediva di fatto il meccanismo dell’alternanza al governo. In questo contesto è maturata la propensione per quella “scorciatoia elettorale”, che, secondo le aspettative, avrebbe dovuto consentire, con semplice legge ordinaria, la formazione di due schieramenti alternativi, superando così quel principio proporzionalistico, presupposto dalla Costituzione “formale” e rinvenibile anche in quella “materiale”.

E così, quando si verificò l’esaurimento di una certa classe politica, agli inizi degli anni Novanta, anche per effetto di notissimi eventi internazionali, oltre che di Mani Pulite, furono poste le condizioni per una generica e generale delegittimazione dei partiti e per una scelta, che definisco di tipo “ideologico”, a favore di un sistema “a Premier designato”, nell’ambito di un processo di “verticalizzazione” del potere di governo e di relativo leaderismo, conseguito essenzialmente attraverso metodi elettorali maggioritari. Metodi che hanno avuto l’effetto di una tendenziale bipolarizzazione del sistema – anche se una situazione di “bipartitismo imperfetto” si era già prodotta in particolare nel 1976, pur nella vigenza di un sistema elettorale proporzionale – ma a costo di indurre, nell’ambito della crisi e frammentazione dei partiti tradizionali, la presenza sulla scena politica di una serie di formazioni neonate in larga parte “personali” e “padronali”, prive di referenti culturali e sociali e le cui sigle certo non richiamavano alla mente le grandi famiglie dei partiti europei.

In questo contesto si è affermata la via referendaria alla scorciatoia elettorale, i cui effetti, peraltro, non sono stati così chiari e precisi, come da molte parti si auspicava. Ed invero, il bipolarismo “forzoso” indotto dalla legge Mattarella, in ragione della prevalenza dei collegi uninominali, si è in pratica concretizzato, sin dall’inizio, nella formazione di due grandi “cartelli

elettorali”, come eloquentemente ha dimostrato, tra l’altro, la doppia alleanza di Forza Italia con la Lega al Nord e con Alleanza Nazionale nel Centro-sud. D’altra parte, pur assicurando – anche mediante la successiva, surrettizia indicazione nelle schede elettorali dei nomi del “premier” in testa alle rispettive liste dei candidati – l’affermazione di *leadership* e l’alternanza al governo, il sistema politico-istituzionale è rimasto sostanzialmente squilibrato. Si è infatti determinata soltanto un’enfaticizzazione del ruolo del *Premier*, mentre la struttura e la funzionalità dei governi dell’epoca continuavano praticamente ad essere, a causa della frammentazione partitica e della scarsa omogeneità programmatica, di tipo coalizionale, come dimostra, tra l’altro, la successione di tre governi a diversa *premiership* nella legislatura 1996-2001.

Ma neppure la legge elettorale Calderoli, che pure veniva qualificata come proporzionalista, nonostante l’anomala introduzione contestuale di clausole di sbarramento e del premio di maggioranza, è riuscita ad assicurare, almeno nella legislatura 2006-2008, la governabilità, perché, al di là di un’ulteriore accentuazione dei poteri del “Governo in Parlamento”, ha indotto soltanto la formazione di coalizioni altrettanto “forzose”. Per di più si è trattato di coalizioni di abnormi dimensioni e di rilevante “distanza” ideologico-programmatica, inadatte, di per sé, a conseguire, come ha dimostrato la fine anticipata della legislatura stessa, l’obiettivo della governabilità. D’altra parte, in presenza di partiti-contenitori o, come anche si dice, “liquidi”, profondamente diversi da quelli tradizionali, in quanto operanti tendenzialmente per *issues*, perché carenti di adeguato patrimonio politico-culturale identitario e radicamento sociale e territoriale, è molto difficile che strumenti elettorali selettivi riescano a conseguire i dichiarati obiettivi di stabilità, a causa dell’estrema mobilità e volatilità del voto.

In realtà, l’elemento che appare decisivo ai fini di garantire stabilità e durata dei governi non è tanto costituito dal metodo elettorale vigente, quanto piuttosto, come è ovvio, dai risultati elettorali come appunto possono dimostrare, in senso che probabilmente risulterà opposto, da un lato, la legislatura 2006-2008 e, dall’altro lato, quella in corso, nelle quali si è appunto applicato lo stesso sistema elettorale Calderoli. Si deve pertanto ritenere che sono decisive, ai fini della stabilità dei governi, le condizioni di fondo del sistema politico, le quali influenzano notevolmente il consenso elettorale, come può rivelare, ad esempio, la scelta di Veltroni di rinunciare alle alleanze politiche per “andare da soli” alla competizione elettorale. Scelta la quale ha messo in moto un ampio processo politico, che sostanzialmente ha indotto, sia pure con modalità e tempi diversi, all’aggregazione dei partiti della Sinistra Arcobaleno, alla costituzione improvvisa ed inaspettata di una sorta di partito-coalizione, come allo stato è il Pdl, ed ha complessivamente determinato l’orientamento dell’elettorato, anche in conseguenza di

un'insistita campagna elettorale *bipartisan* sul “voto utile”, verso un risultato elettorale che non solo si voleva bipolare, ma addirittura tendenzialmente bipartitico.

Ma a soli tre mesi dalle elezioni questa accennata tendenza bipartitica sembra evaporare, non soltanto perché c'è stata l'affermazione alquanto inaspettata dell'UDC, dichiaratamente e programmaticamente al di fuori dei due schieramenti più consistenti, cosicché alla Camera dei Deputati risultano oggi presenti cinque gruppi parlamentari, oltre a quello misto, ma anche perché gli originari “apparentamenti” elettorali sembrano mostrare qualche crepa.

Tutto ciò contribuisce a dimostrare ancora una volta come l'introduzione, talora addirittura per via referendaria, di sistemi elettorali fortemente selettivi, che non corrispondono alla tradizione, alla storia culturale ed anche alla stratificazione sociale del Paese, quasi sempre risulti sostanzialmente elusa o aggirata dal responso elettorale. Questa constatazione, d'altra parte, rappresenta un'ulteriore conferma della nota tesi, secondo cui la risposta del voto popolare agli stessi sistemi elettorali non è sempre omogenea, ma può presentare, in relazione al mutare delle condizioni del sistema politico e delle situazioni concrete, modulazioni assai diverse.

3. Se questo è, in estrema sintesi, il quadro partitico che risulta dopo lo svolgimento delle ultime elezioni politiche, va peraltro osservato che l'esperienza di questi ultimi quindici anni, caratterizzata dall'applicazione di metodi elettorali finalizzati essenzialmente alla costituzione di un modello di governo a “Premier designato”, non ha affatto realizzato un vero bipolarismo, ma ha solo accentuato, peraltro in maniera molto confusa, il leaderismo del sistema. Questo in particolare significa che la funzione di iniziativa del Parlamento è stata praticamente vanificata da un abnorme aumento dei decreti legislativi e dei decreti legge, le cui leggi di conversione, per di più, sono frequentemente utilizzate per introdurre, in modo alquanto surrettizio, discipline di oggetto il più diverso, le quali molto spesso vengono rese inemendabili in sede parlamentare attraverso la posizione delle relative questioni di fiducia.

Ma c'è di più: questo confuso modello di governo ha dimostrato anche che in Italia non si può manifestare un autentico bipartitismo, ma si rischia solo di avere soltanto forme di bipolarismo “forzoso”, basate sugli schieramenti, anziché forme di bipolarismo “virtuoso” caratterizzate dall'omogeneità dei programmi, i quali talvolta rappresentavano soltanto una sorta di “minimo comune denominatore” tra i diversi orientamenti dei partiti appartenenti allo stesso schieramento. Tutto ciò, a mio avviso, in larga parte deriva dai sistemi elettorali adottati che prevedendo strumenti in qualche modo maggioritari, incentivano la formazione, la più estesa possibile, di “cartelli elettorali”, a prescindere dalle “affinità” programmatiche, in maniera tale da ottenere la vittoria elettorale, o attraverso il conseguimento del premio di maggioranza (sistema

Calderoli), o attraverso la conquista del maggior numero possibile di collegi uninominali (sistema Mattarella).

In questo contesto il bipolarismo “all’italiana”, che appunto privilegia i profili di schieramento rispetto a quelli contenutistici, risulta fortemente irrigidito da pregiudiziali di appartenenza ai rispettivi poli, i quali appaiono chiusi in sé stessi, senza possibilità effettiva di dialogo, favorendo così anche il prodursi di effetti centrifughi nell’elettorato, contrariamente a quanto di solito accade nei sistemi bipartitici autentici, nei quali invece di solito si assiste a vivaci competizioni elettorali al centro per la conquista del suffragio della c.d. *middle class*, elettoralmente assai mobile e volatile.

La situazione prospettata pertanto oggettivamente determina una forte spinta sia verso un’accentuata proliferazione di nuovi gruppi politici, essenzialmente miranti all’esercizio di un adeguato “potere di coalizione”, sia verso forme, anche estreme, di frammentazione dei gruppi parlamentari preesistenti, sostanzialmente per lucrare una posizione di condizionamento sull’azione e la stabilità di governo. E’ vero peraltro, come già accennato in precedenza, che una volontaria riduzione dell’“offerta” politica, che si è appunto verificata alle ultime elezioni politiche, può contribuire ad una corrispondente riduzione della “domanda” degli elettori, ma si tratta pur sempre di un’operazione artificiosa che certamente riduce la rappresentatività dei partiti, lasciando fasce più o meno ampie di elettori praticamente privi di rappresentanza parlamentare diretta, con tutti i rischi connessi a questa situazione. Occorre invece ampliare i meccanismi di rappresentanza, a tutti i livelli, anche per “rilegittimare” il ruolo dei partiti, quali strumenti privilegiati di formazione della volontà politica,

Se questo è il quadro oggi esistente, può apparire del tutto sterile, se non controproducente, il tentativo di “costruire” partiti a “vocazione maggioritaria”, cioè autosufficienti a guidare il Paese, in quanto, in questo modo, si pretenderebbe, ancora una volta, di costruire praticamente “a tavolino” un assetto tendenzialmente bipartitico, basato essenzialmente su un sistema chiuso di partiti che rischiano però di assumere, per il loro modo di formazione, un’impostazione molto più *ad personam*, che al servizio della comunità dei cittadini. In questa maniera si attua infatti una rottura nel circuito: interessi territoriali, referenti sociali, patrimonio politico-culturale e si viene a disegnare un sistema artificioso di partiti, i quali, come osserva esattamente il documento preparatorio, non possono non avere, in ragione del loro processo genetico, un rilevante “deficit di legittimazione e di rappresentatività”.

E’ terminata infatti l’epoca dei grandi partiti del dopoguerra, profondamente radicati nella società e nel territorio, fondatori ed interpreti delle istituzioni repubblicane, in un contesto di autogaranza reciproca. Soltanto, nel momento in cui, nei primi anni Quaranta, le istituzioni erano

vacanti, la legittimazione e la rappresentatività dei partiti erano, per così dire, un fatto acquisito e indiscutibile. Oggi occorre invece fare il massimo sforzo per ripristinare il circuito virtuoso tra cittadini e partiti presupposto dall'art. 49 della Costituzione, anche attraverso un'apposita legge di attuazione, che tra l'altro introduca un'adeguata revisione dell'attuale legislazione di "contorno".

In questa ottica si tratta allora di adottare un sistema elettorale che eviti di incentivare, attraverso meccanismi maggioritari, le attuali forme di bipolarismo "forzoso", ma che invece favorisca, anche utilizzando opportuni criteri proporzionalistici, la spontanea espressione ed anche aggregazione tra partiti diversi, pur impedendo fenomeni degenerativi di proliferazione e frammentazione dei gruppi politici ed assicurando nello stesso tempo un effettivo rapporto tra eletti ed elettori.

4. A queste esigenze mi sembra che possano corrispondere adeguatamente, in particolare, il sistema elettorale tedesco e quello spagnolo. Si tratta poi di valutare – appunto per garantire la coerenza tra assetti di governo e metodi elettorali – se questo ipotizzato modello elettorale possa essere, per così dire, "servente" ad una auspicabile nuova forma di governo, che il documento preparatorio del Convegno indica come "parlamentare razionalizzato". Si tratta cioè di un assetto che dovrebbe, dando in qualche modo attuazione al famoso o.d.g. Perassi alla Costituente, conservare l'impianto parlamentare classico, su cui non sembra sussista dissenso, ma introducendovi tutte quelle misure razionalizzatrici, che possano assicurare in particolare la stabilità del governo e la celerità del processo decisionale.

Nell'ambito di questo schema mi sembra dunque che non possano essere prese in considerazione come modello le forme di governo presidenziale, o anche semipresidenziale come quello della Francia, o a "premierato" come quello dell'Inghilterra, giacché, senza entrare qui in un'annosa polemica di tipo essenzialmente teorico, l'opinione prevalente appare orientata nel senso che questi due ultimi assetti di governo non sono generalmente considerati, per taluni caratteri strutturali e funzionali, tra i sistemi parlamentari, per così dire, autentici, tali, cioè, da rientrare nel notissimo "figurino" di Burdeau.

Mi sembra allora che, escludendo i predetti sistemi, la forma di governo tedesca, sulla quale, tra l'altro, sembra incentrarsi l'attenzione del documento preparatorio, possa costituire un modello parlamentare adeguato. La ritengo infatti preferibile al sistema spagnolo perché, in via di estrema sintesi, appare maggiormente in grado di coniugare, per effetto soprattutto dei collegi uninominali e della soglia di sbarramento al 5%, governabilità e rappresentatività. La forma di governo della Germania, tra l'altro, prevede una serie di misure di razionalizzazione alla forma di governo parlamentare, le quali molto probabilmente corrispondono alla logica dell'o.d.g. Perassi e

comunque, come dimostra l'esperienza concreta tedesca, hanno assicurato una stabilità ed una governabilità veramente invidiabili. Il merito di tutto ciò risale certamente all'impianto di governo previsto dal *Grundgesetz*, ma non si può comunque sottovalutare l'influenza positiva esercitata dall'assetto partitico, quale si è consolidato dopo il "taglio delle ali" operato dal Tribunale costituzionale federale tedesco negli anni Cinquanta, quando appunto dichiarò "antisistema" il Partito comunista e quello neonazista.

In ogni caso è indubbio che la sfiducia costruttiva o il conferimento delle *Richtlinien* al Cancelliere, o le precise procedure per lo scioglimento anticipato del Parlamento abbiano portato ad un equilibrato rapporto tra Capo dello Stato, Esecutivo e Legislativo, tale da assicurare governabilità, senza però mortificare il ruolo essenziale delle Camere e dei partiti. Certo è che la posizione costituzionale del Cancelliere sia rispetto al Capo dello Stato, sia rispetto al Parlamento federale è disegnata in modo che la sua indubbia primazia trovi comunque adeguati ed efficaci "contrappesi" in entrambe le altre sedi.

Il rendimento di questo assetto di governo è naturalmente favorito, come si è già detto, dal sistema elettorale adottato, che propone una felice sintesi – favorita dal quadro partitico esistente – tra metodo proporzionale ed esigenze di rappresentatività dei partiti nel territorio, mediante il voto uninominale di collegio, attuando così quello che comunemente viene definito un "proporzionalismo personalizzato". Per di più, la *Sperrklausel* al 5%, praticamente ineludibile in sede post-elettorale, conferisce al sistema dei partiti, che in Parlamento generalmente sono rappresentati in numero non superiore a cinque, un'elasticità tale da consentire il passaggio, qualora necessario, da normali governi a maggioranza precostituita a forme, sia pure eccezionali, di *grosse Koalition*, così da assicurare in quasi tutte le situazioni una rilevante stabilità di governo, come dimostrano appunto i pochissimi casi di fine anticipata della legislatura.

Del resto, anche sul piano della forma di Stato, appare inutile sottolineare come il federalismo tedesco, che è uno dei sistemi più antichi e consolidati in Europa, riesca a trovare punti di apprezzabile equilibrio tra le esigenze delle autonomie e gli interessi generali della comunità nazionale.

Non si tratta peraltro di esaltare qui la forma di governo tedesca e di ignorare le critiche che al suo interno si vanno formulando anche di recente – così come, del resto, avviene anche in Francia o in Inghilterra – ma solo di prendere atto degli ottimi risultati che essa ha fin qui conseguito, su molti piani. Certo è peraltro che è ben possibile sperimentare assetti di governo e sistemi elettorali assolutamente originali e modellati sulle esigenze effettive dell'Italia, ma debbo sinceramente dire che le esperienze degli ultimi quindici anni non mi sono sembrate, sulla base

delle considerazioni fin qui assai sinteticamente svolte, affatto incoraggianti a proseguire ancora sulla strada della ricerca di un modello elettorale “all’italiana”.